

公共事業の欠陥とその改革の方向

著者	船橋 晴俊
出版者	法政大学社会学部学会
雑誌名	社会志林
巻	51
号	2
ページ	67-86
発行年	2004-12
URL	http://hdl.handle.net/10114/5588

公共事業の欠陥とその改革の方向

船 橋 晴 俊

はじめに

公共事業のあり方の見直しと、その改革方策の探究は、今日、政策上の大きな懸案となっている。本稿では、まず、現在の日本の公共事業にはどういう欠陥・問題があるのかを、「行政組織の自存化傾向の諸弊害」という視点から検討する（1節）。次に、なぜ、そのような自存化傾向の諸弊害が生ずるのかについて、公共事業の担い手たる主体の行為の原則に注目しながら、原理的な視点での検討を行う（2節）。その上で、公共事業の改革の方向を探るために、基本的考え方として何が大切かについて検討してみたい（3節）。

第1節 現在の日本の公共事業にはどういう欠陥・問題があるのか

（1）行政組織の自存化傾向の諸弊害

今日、公共事業のあり方をめぐっては、さまざまな角度から批判が寄せられ、欠陥が指摘されている。表1は、公共事業の欠陥を社会学的な視点で体系的に把握しようという試みである。公共事業のあり方の問題点を明確にするためには、その根底には「行政組織の自存化傾向」が存在することと、その自存化傾向がさまざまな弊害を生み出すことを指摘したい。

行政組織の自存化傾向は、公共事業の文脈で限定して言えば、「事業システムの自存化傾向」という事態として立ち現れる。「自存化傾向」とは、各種の公共事業を担う組織や機構が、本来の主権者である国民の意志と要求によって統御されるのではなく、国民の意志や要求から乖離して一人歩きし、それ自体で独自の目的と利益を追求しようとする傾向である。「自存化傾向」が適切に批判されたり、抑制されたりすることがないと、「事業システムの専横」が生じる。

表1 行政組織の自存化傾向の生み出す諸弊害

弊害の生ずる社会制御システム内の文脈		諸 弊 害	
支配システム	政治システム	過剰介入 独走化 独裁化	先鋭な被格差問題と被支配問題への鈍感さ
	閉鎖的受益圏の階層構造	財の党派的配分 腐敗	
経営システム	目的	行政課題の自己目的化 セクショナリズム	
	手段	硬直性 肥大化 非能率性 真の費用の事前の潜在化と事後の顕在化	

(2) 経営システムと支配システムの両義性

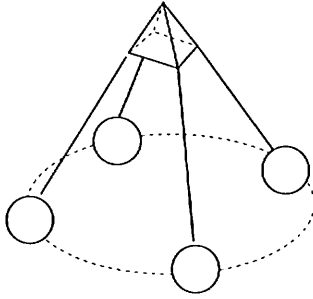
事業システムの自存化傾向を分析するための基本的視点として、ここで、事業システム（より一般化すれば、社会制御システム）が「経営システムと支配システムの両義性」という性格を有していることを指摘したい。この視点は社会学的な社会計画論に立脚して、政策過程・社会計画過程・個別の事業のあり方を解明するための基本的視点である（船橋，1980；1996）。

「経営システムと支配システムの両義性」とは、何を意味しているのか。それは、社会学基礎理論に立脚した見方であって、社会関係における協働の契機と支配の契機とを一般化しつつ捉えなおしたものである。事業システムや組織を、経営システムとして把握するということは、事業システムや組織が、自己の存続のために達成し続けることが必要な経営課題群を、有限の資源を使って充足するにあたり、どのような構成原理や作動原理にもとづいているのかという視点から、それら内部の諸現象を捉えることである。他方、事業システムや組織を支配システムとして把握するということは、事業システムや組織が、意志決定権の分配と正負の財の分配に際してどのような不平等な構造を有しているのか、これらの点に関して、どのような構成原理や作動原理を持っているのかという視点から、それらの内部の諸現象を捉えることである。意志決定権の分配にかかわるのが「政治システム」であり、正負の財の分配にかかわる不平等な構造が「閉鎖的受益圏の階層構造」である。

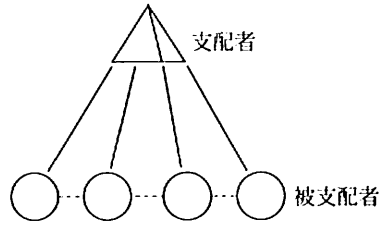
経営システムにおいては、主体を表す基礎概念は、統率者/被統率者であり、支配システムにおいては、支配者/被支配者である。これらの言葉の差異は、視点の取り方の差異にもとづく意味発見の差異を表しており、実体的には、支配者と統率者は同一の主体であるし、被支配者と被統率者も同様である。

現実の社会制御システムや事業システムが、経営システムと支配システムの両義

立体図＝両義性を有する現実



立面図＝支配システムの契機



平面図＝経営システムの契機

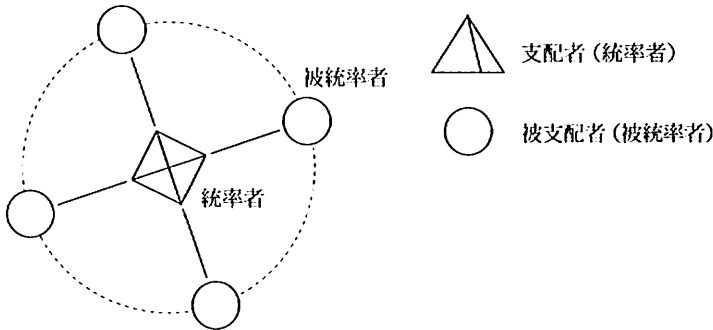


図1 支配システムと経営システムの両義性

性を有することは、イメージ的には、図1に示した「立体図」「立面図」「平面図」の相互関係を把握することによって理解できよう。図1のうち、立体図は、支配者（統率者）を頂点とし、被支配者（被統率者）を底辺とするピラミッド構造を表現している。現実には、このような立体的な構造をなしているのであるが、これを真横から眺めて立面図として捉えれば、支配者/被支配者というかたちで、上下の階層分化と格差が浮かび上がる。この視点は、現実の中から、支配システムの側面を敏感に把握するような見方をもたらす。次に、同じ立体図を真上から眺めて平面図として把握すれば、統率者を中心に置いた円周上に被統率者が並ぶようなかたちが現れ、統率者を中心にした協働関係のイメージが得られる。このような視点は、現実の中から経営システムの側面を敏感に認識するような見方を提供する。

それぞれの観点に基づいて有意味な側面を現実から抽象することによって、経営システムと支配システムとが論定される。

支配システムは、閉鎖的受益圏の階層構造と政治システムという二つの契機から構成されているが、それぞれの状態は、階層間における財の分配の格差の程度と、階層間における正当性信念の共有の程度によって、非常に大きな振幅を示す。閉鎖的受益圏の階層構造については、どの程度の財の分配格差を伴っているのかという

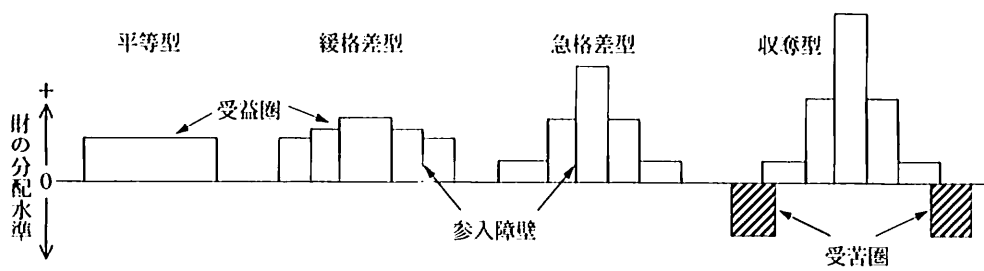


図2 閉鎖的受益圏の階層構造の基本類型

視点から、図2に示したような4類型をわけることができる。これらの類型は、平等型→緩格差型→急格差型→収奪型の順番で、階層間の財の分配格差が拡大していく。そして、収奪型においては、底辺に負の財を負担させられる受苦圏が存在し、そのような受苦圏の存在を前提にして、上層の特権的な受益が可能になっているという特質が見られる。他方、政治システムにおいては、階層間に正当性信念の完全な共有がある状態から共有の程度が減少し、ついには共有が欠如する状態へと向かって、協調→交渉→対決→抑圧的排除という四つの状態を区別することができる(船橋, 1980: 218-220)。

経営システムと支配システムとは、どのような事業システムや組織を取り上げてみても、見いだすことのできる二つの契機なのであり、特定のある対象が経営システムであり、他の対象が支配システムであるというような実体的な区分ではない。どのような事業システムも組織も、経営システムと支配システムという二重の性格を持っているのである。

経営システムと支配システムとは、それぞれ固有の作動原理と個別事象に対する意味付与の文脈をもち、相互に他方に還元できない。事業システムや組織の内部の諸事象は、経営システムと支配システムという二つの文脈において、それぞれ独自の意味や問題の広がりをもっているものであり、このどちらの契機に注目するかによって、同一の事象がまったく異なる姿をもって立ち現れる。と同時に、両システムは相互に無関係なものではなく、相互に他方の具体的なあり方によって深く規定され、かつ規定しあっている。

社会問題は、経営システムの文脈では「経営問題」として、支配システムの文脈では「被格差・被支配問題」として立ち現れる。経営問題とは、限られた手段を使いながら、いかにして、経営システムをうまく運営するのか、すなわち、複数の経営課題群を両立的に充足したらいいのかという問題であり、統率者(支配者)の立場にある主体が、重視する問題の立て方である。これに対して、被格差問題とは、

なんらかの格差が存在していることが、不利な立場にある主体から、不当であると問題視されたものであり、受益圏の階層構造が急格差型になれば、頻繁に問題化する。さらに、被支配問題とは、被格差問題の基盤の上に受苦性、階層間の相剋性、受動性が加わったものである。すなわち、被支配問題とは、支配関係の中でなんらかの苦痛を被っている者が、その苦痛を不当だと問題視したものであり、受益圏の階層構造が底辺に受苦圏を伴う収奪型においては、必然的に出現するものである。

ある公共事業がなされる場合、事業システムの担い手は、それを経営問題の解決として取り組む。他方、その事業によってマイナスの影響を受ける住民は、典型的にはその事業を被格差・被支配問題をもたらすものとして受け止める。道路公害や新幹線公害は、このような文脈での被支配問題の典型である。

（３）事業システムの自存化傾向の生み出す諸弊害

「経営システムと支配システムの両義性」という視点に立脚すれば、「行政組織の自存化傾向」（あるいは、より限定された形での「事業システムの自存化傾向」）を表１に示したように、体系的に分析することが出来る。そのそれぞれを概観してみよう。

支配システムの側面では、それを構成する二つの契機である政治システムと閉鎖的受益圏の階層構造のそれぞれに即して、さまざまな自存化傾向の弊害が現れる。

政治システムの文脈においては「過剰介入」「独走化」「独裁化」という弊害が見られる。「過剰介入」とは、行政が、社会過程や個人生活に対して、不必要に過剰な形で規制をしたり操作しようとしたりすることである。例えば、経済活動や思想・言論に対して、あるいは個人のプライバシーに対して、過剰に介入することである。「独走化」とは、行政の実施する事業やそれを支える考え方が、国民の意志から乖離し、それとは無関係なものになってしまうことである。国民や住民の要求がほとんど存在しないような事業に多額の財政支出がなされる場合は、これに当たる。「独裁化」とは、さらに進んで、行政の意志決定と行為が、反対意見や批判を排除し抑圧しながら国民や住民の意向に反して強行されることである。

つぎに、閉鎖的受益圏の階層構造の文脈において、「財の党派的分配」とは、特定の利害集団を優遇し、他を冷遇するかたちで、財の分配や費用負担の割り当てが行われることである。さらに、「腐敗」とは、財の分配や消費のしかたが正当な規範を逸脱する形でなされ、一部の者が不当な利得を得ることである。

さらに、政治システムの文脈と閉鎖的受益圏の階層構造の文脈の両方にまたがる

ものとして、「被格差・被支配問題に対する鈍感さ」が存在する。これは、社会の中で、先鋭な格差や受苦を被っている人々の抱える問題を行政組織が鈍感にしか受け止めず、しばしば無視することである。事業の実施をめぐる、住民との激しい対立、さらには、住民側による実力阻止行動や住民と警察との暴力的衝突が起こる場合には、その背景にこの意味での鈍感さという要因がしばしば作用している。

経営システムの文脈で見ると、目的の設定という領域において、まず、「行政課題の自己目的化」という弊害が見られる。これは、いったん設定された行政課題が、時代の変化により国民や住民の要求とはかけ離れたものになっても、課題それ自体の実行があたかも究極の目的であるかのように取り扱われることである。この弊害は、例えば、長期間にわたる公共事業に頻繁に見られるものである。行政課題の自己目的化が部局に即して顕現する場合は、「セクショナリズム」が現れる。「セクショナリズム」とは、各部局の行政課題の自己目的化が生じてしまい、より広い視野に立った調整や総合化が阻害されてしまう状態である。

経営システムにおける手段の選択という領域で見ると、「硬直性」「肥大化」「非効率性」という諸弊害が見られる。「硬直性」とは、社会状況の変化に対応した行政組織の再編成ができないことであり、「肥大化」とは行政組織の規模が果たしている役割に対比して、過度に拡大することであり、「非効率性」とは、一定のサービスの提供に対して資源や時間が浪費され不要な資源の投入や費用が使われていることである。これらと関連して「真の費用の事前の潜在化と事後の顕在化」がある。これは事前には事業予算額が過小に見積もられているため、真の費用が潜在化しているものの、事後には見積もりより遙かに巨額な真の費用が顕在化するという事態である。

実際には、表1に示したような諸弊害が分離して別々に存在しているわけではなく、さまざまに融合しながら生起する。被格差・被支配問題への鈍感さと財の党派的分配は絡まりあっていることが多いし、同時にそれは、独裁化と結びつくことが頻繁に見られる。行政課題の自己目的化は、行政の独走化と密接に関係しており、さらに、行政の硬直性や肥大化とも絡まりあっている。

（４）「事業システムの自存化傾向」の昂進による「事業システムの専横」

「事業システムの専横」とは、自存化傾向に対する批判や抑制が不十分なため、自存化傾向が昂進してしまい、その諸弊害が多発してしまった状態である。

このような把握に対しては、「それぞれの分野で『立派な公共事業』を行うこと

が、なぜ『専横』として批判されるのか」という疑問も寄せられであろう。それに対しては、『立派な公共事業』の名目のもとに、さまざまな他の利害や価値が犠牲にされているからである」と答えなければならない。例えば、整備新幹線建設の場合、①財政的健全性、②環境保全、③地域交通の経営の健全性と利便性、という三つの利害が無視あるいは軽視され、犠牲になっている。

「事業システムの専横」は、経営システムの文脈では、経営の健全性を喪失した過剰投資を帰結する。また、それは、支配システムの文脈では、急格差型もしくは収奪型の「閉鎖的受益圏の階層構造」をつくり出し、それゆえに、対決状相の政治システムを生みだし、社会紛争を喚起し、社会的合意形成を不可能にする。言い換えれば、困難な経営問題と先鋭な被格差・被支配問題を発生させ、その両者をともに解決できない状態を生み出す。

日本においては、このような「事業システムの自存化傾向の諸弊害」と「事業システムの専横」の事例は、公共事業、および、公共性の名においてなされている諸事業のほとんどあらゆる分野にわたって見出される。具体的には、「事業システムの専横」は、日本の新幹線、道路、下水道、ダム、港湾、空港などの建設事業や、原子力関連施設の建設事業に、広範に見られる。「事業システムの専横」の実際の過程は、「事業あって、政策なし」「手続きあって、話し合いなし」という特徴を示す。

別の表現をとれば、「事業システムの専横」とは、日本社会における「民主主義の統治能力」の低下を表している。そして、「事業システムの専横」を促進しているのが、有権者の側の「モノ取り主義」と政治家の側の「人気取り主義」である。ここで、「モノ取り主義」とは、有権者あるいは国民の側が、負担問題に無関心に自分たちの利害要求を表出することである。それに対して、「人気取り主義」とは、各水準の政治家が負担問題を考慮することなく、もっぱら自分の支持基盤の利害要求の実現を優先しようとするものである。日本における補助金制度の肥大化は、「負担の自己回帰の切斷」を通して、「モノ取り主義」と「人気取り主義」の繁殖の基盤になっている（船橋他，2001）。民主主義は、要求の噴出を可能にするものであるが、民主主義を成熟させるような諸条件が欠如した場合には、それはしばしば「モノ取り主義」と「人気取り主義」に頹落する。

（５） 公共事業の未熟性と成熟性

「事業システムの専横」が出現し、欠陥のある公共事業が生み出された場合、そ

表2 公共事業の未熟性と成熟性の意味

未熟性・成熟性の表れる文脈		未熟性	↔	成熟性
支配システム	政治システム	対立 言語不通	↔	合意形成
	閉鎖的受益圏の階層構造	先鋭な被格差問題 被支配問題 (負の随伴帰結)	↔	受益の平等 受苦の防止
経営システム	目的設定	社会的需要や社会的要請との乖離	↔	需要や要請への適合
	手段選択	不適切性 (無効, 浪費)	↔	最適な手段

の公共事業は「未熟性」という特徴を示す。表2は、公共事業の「未熟性」とその対極としての「成熟性」を整理したものである。表2は、「行政組織の自存化傾向の生み出す諸弊害」を示した表1の応用とも言えるものであるが、公共事業を焦点にして、その未熟性/成熟性のメルクマールとなる特徴を、簡明に把握できるように整理しなおしたものである。完全に成熟した公共事業とは、表2の右端に記した諸特徴を有するものを言うべきである。これに対して、未熟性の欄に記した特徴が多い事業ほど、欠陥の多い事業と見るべきである。

(6) 政策内容、政策決定過程、制度構造の相関

一般的にいて、「政策内容」（あるいは、意志決定の内容）と「政策決定過程」（意志決定過程）と「決定手続きを定義する制度構造」とは、深く関連しあっている。「決定手続きを定義する制度構造」に欠陥がある場合、傾向的に政策決定過程は欠陥があるものになり、そして、それは、傾向的に政策決定内容の欠陥をもたらす。

今日の日本における巨額な公的債務の累積は、一つや二つの内閣の政策選択の誤りによって生じたものではない。公共投資のあらゆる分野において、「事業システムの自存化傾向」さらには「事業システムの専横」がさまざまな形で見られ、未熟な公共事業が多発してきた。全体として、非常に多くの過剰な投資が繰り返されてきたのであり、そのような財の配分をめぐる構造的欠陥が、巨額の公的債務の根元にあると見るべきである。そして、その背後には、事業システムの自存化傾向を抑制できない「政策決定過程の欠陥」と、決定過程の欠陥を生み出すような「決定手続きを定義する制度構造の欠陥」が存在する。

第2節 なぜ、さまざまな弊害や欠陥が生ずるのか

(1) 自存化傾向の諸弊害を生み出す要因連関

では、なぜ、日本の公共事業において、以上に見たような事業システムの自存化傾向がもたらす弊害や欠陥が生ずるのか。

第1に、指摘しなければならないのは、「合理性の背理」という事態である。「合理性の背理」とは、個々の主体が行うミクロ的には「合理的な努力」が、適切な制約条件や批判の欠如という前提のもとで累積した場合に、マクロ的に見た時に非合理的な帰結（より一般化していえば、道理性を失った帰結）が生じていることである。ミクロに見れば「一理ある論理」にもとづいた企図が、マクロに見れば「欠陥と未熟」を生み出している。いわば、「悪いこと」をしようとして、さまざまな弊害が生じているのではなく、ミクロに見れば「良いこと」をしようとしているにもかかわらず、マクロには「悪いこと」が生じている。

第2に、事業システムの自存化傾向を支える動機が、①「公益の増進」、②「事業システムの私的利益の追求」、③「関連する利害集団の利益の追求」という三重性を有することに注目したい。上述の自存化傾向を推進する動因は、複合的である。表向きにまず主張されるのは、①「公益の増進」である。事業システム及びそれを構成する各部局は、自分の担当する「経営課題群」を達成すべき目的としているのであるが、事業システムの担い手から見れば、その目的は「公益」あるいは「公共の福祉」の増進と合致しているとされる。たとえば、しばしば「無駄な投資」ではないかと批判される道路や鉄道やダムへの投資は、「公益」のためだということで正当化されている。②「事業システムの私的利益の追求」とは、事業システムおよびそれを構成する各部局が、自らの組織としての存続や規模や予算や権限の維持さらには拡大について利害関心を有すること、さらに、その成員の待遇や受益機会の維持と改善に対しても利害関心を有し、それらを追求することである。③「関連する利害集団の利益の追求」とは、事業の実施にともなって発生する経済的利得の機会を得る関連業界や、政治的利得の機会を得る各級の政治家が、自らの利益を追求しようとする動機である。

この三つの動機は、現実には重なり合い融合する形で自己主張され、事業システムの自存化傾向を支えている。①「公益の増進」自体は、公共事業の正当性を支える基盤である。また、②と③については、それらがすべて「悪いもの」というわけではなく、「事業システム」の担い手に対する「正当な報酬配分」や、関連する利

害集団に対する「正当な利益配分」というものも存在しうる。ところが、②や③は、それ自体が自己目的化され、過剰に追求される時、「利権」となってしまう、自存化傾向の諸弊害の温床に転化する。現実の「事業システムの自存化傾向の諸弊害」は、多くの場合、②や③が自己目的化され、過剰に追求されることが、①の達成努力と融合し、①の具体的な達成方法を歪めることによって発生するのである。

（２）「技術の優秀性」と「政策の未熟」との融合

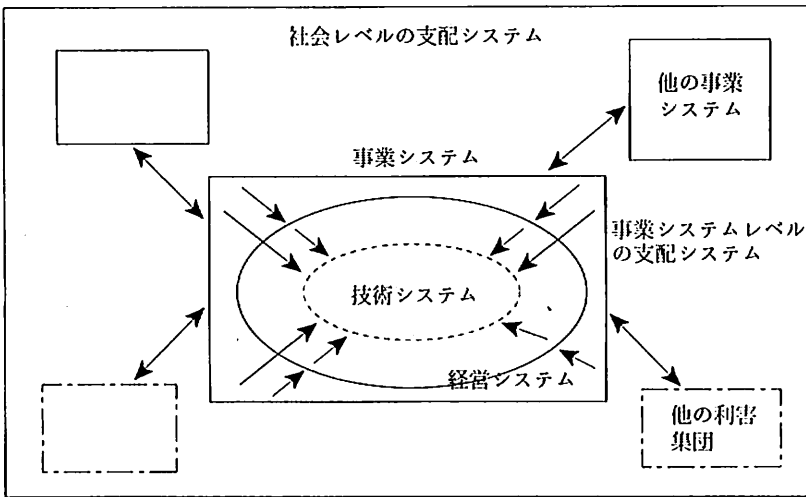
視点を変えれば、日本の公共事業の一つの特徴は、「技術の優秀性」と「政策の未熟」との融合と言えるであろう。たとえば、日本の新幹線技術は、フランスのTGVと並んで、世界のトップレベルであることは誰も認めるところである。しかし、新幹線公害対策という点では、日仏の間に大きな格差がある。日本においては、最初の東海道新幹線から直近の九州新幹線に至るまで、騒音・振動・電波障害・日照妨害・水涸れ問題という形で、公害問題が繰り返し生じてきた（船橋他、1985, 2001）。そして、今日にいたるまで、新幹線建設に際しては、公害対策のための緩衝緑地帯の設置や地下化方式は、設計思想として採用されていない。40年前の東海道新幹線においても、2004年開業の九州新幹線においても人家と高架橋が直接に接する形での建設方式が採用されている。他方、フランスにおいては、パリ南西部の近郊住宅地帯に見られるように、大幅な緩衝地帯を設置した上で、その真ん中を地下化あるいは全覆防音壁で覆うという方式が採用されており、公害紛争は事前に回避されている（船橋、1990 a, 1990 b）。

日本の公共事業においては、個別事業ごとに見れば、「技術的には立派な」仕事が多数なされてきたと言えるかもしれない。だが、「立地地域との共存における未熟」「経営システムとして見たときの過大投資」「全体社会的に見たときの資源配分の歪み（過剰な配分）」といった事態が繰り返し生じており、それは、政策の未熟あるいは欠陥によって生み出されたものである。

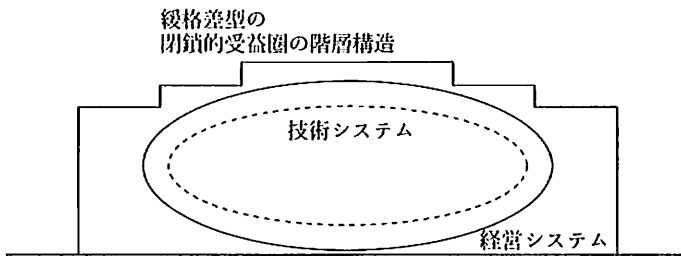
「技術の優秀性」と「政策の未熟」との融合という事態を解明するためには、どのような視点を提出したらよいであろうか。ここで、提示したいのは、支配システムと経営システムと技術システムとの相互関係である（図3a参照）。三者の関係は、端的に言えば、支配システムが経営システムを包摂する枠組みとなっており、さらに経営システムが技術システムを包摂しているということである。

社会レベルの支配システムは、さまざまな主体（事業システムの担い手たる組織、利害集団、諸個人）の間での、意志決定権と財の分配の不平等な構造によって構成

(a) 社会レベルの支配システムと個別の事業システムの関係



(b) 周囲と調和的な支配システムを有する事業システムにおける三者の相互関係



(c) 周囲に構造的緊張を引き起こしている支配システムを有する事業システムにおける三者の相互関係

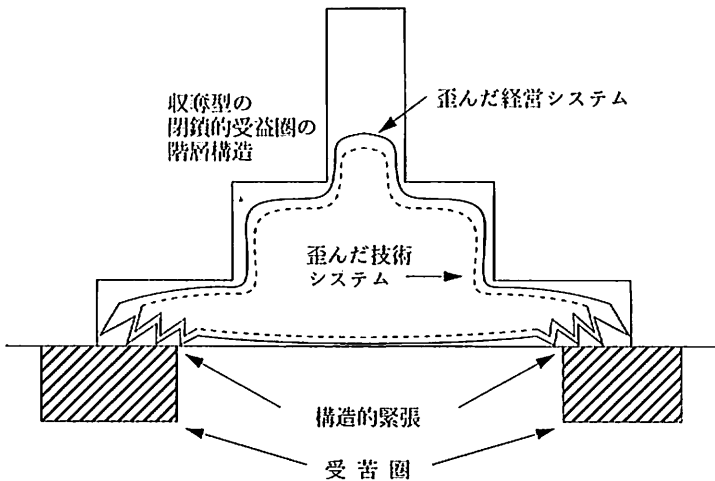


図3 支配システム、経営システム、技術システムの相互関係

されている。図3aは、社会レベルの支配システムという文脈の中に、個々の事業システムが置かれていること、そして、個々の事業システム自体が、支配システム、経営システム、技術システムという三重の契機を有していることを示している。

経営システムとは、限られた手段とさまざまな制約条件のもとで、経営課題群をよりよく達成しようとする行為の総体によって構成されている。だが、いかなる経営課題群を設定すべきか、社会的にいかなる制約条件が課されているのか、どれだけの資源が使えるのか、ということは、経営システム内在的・完結的に定義されるわけではない。経営課題群の設定や、制約条件や、資源の選択肢の幅という、経営システムの存立の前提になる枠組みを定義するのは、支配システムなのである。例えば、どれだけ厳しい環境基準が企業経営に課されるのかは、企業が決定しているわけではなく、環境制御システムの有する支配システムの契機によって定義されているのである。また、ある公共事業にどれだけの予算が投入されるのかについても、財政システムの有する支配システムの契機において決定されるのである。

さらに、いかなる技術システムを選択すべきかということは、その技術システムを包摂している経営システムのあり方によって規定される。経営システムが存続するためには、資源の継続的な確保ができなければならない。民間企業の場合は、収支採算があうことが、資源の継続的確保の条件である。そして、この基準から技術システムの選択が制限される。技術的には可能な多数の選択肢の中から、経営システム上の合理性（採算可能性）という基準によって選択しうる幅は限定されている。つまり、経営システムが枠組みになって、技術システムの選択の仕方に制約条件を与えている。

したがって、支配システム→経営システム→技術システムという連鎖的規定関係において、健全な技術システムが出現する前提は、支配システムの段階で、財の分配の仕方が道理にかなっており、財の分配の急格差や受苦圏を随伴しないようなかたちで、社会的な利害調整ができていることである。図3bは、事業システムがつくりだしている受益圏の階層構造が緩格差型である場合に、そのような支配システムの枠組みの中では、バランスのとれた経営システムと健全な技術システムが出現しうるというイメージを表している。

ところが、公共事業の政策決定において、事業システムがつくり出している支配システムが、財の分配の急格差や受苦圏をとまったりする場合、それに包摂されている経営システムは歪んだものになり、したがって、技術システムも歪んだかたちで具体化してしまう。図3cは、そのようなイメージを表したものである。すな

わち、図3cにおいては、事業システムのつくり出す受益圏の階層構造が収奪型であり、特権的な上層・中層の受益圏が存在する一方で、下層には受苦圏が生み出されている。

この場合、経営システムとしての合理性を無視した形での過剰な資源投入（過剰な予算配分）がなされることによって、経営システムは歪んだものとなっており、また、事業システムと受苦圏の間には、構造的緊張が存在しているため、事業システムの一契機たる経営システムも絶えず構造的緊張を生み出すようなかたちで経営を続けることになる。したがって、そのような経営システムに包摂されたかたちで、技術システムも歪んだものとなり、また、構造的緊張を生み出すものとして存在するようになる。たとえば、日本における新幹線建設が、過剰投資となったり、公害を生み出してきたのは、このような意味での歪んだ経営システムと歪んだ技術システムの典型例である。

公共事業において、「技術の優秀性」と「政策の未熟性」とが融合しているということは、社会的な支配システムが、経営システムとしての事業システムに対して設定している枠組みが適切でないこと、そして、経営システムとしての事業システムが、技術システムに対して設定している枠組みが適切でないことに由来している。その結果、優秀な技術であっても、社会的に見れば、歪んだ形で具体化してしまうことになる。

これとは逆に、優秀な技術力を有する社会においては、もし支配システムが適切な枠組みを提供するならば、技術は社会的に見て健全な形で具体化する。例えば、支配システムが課す予算制約の枠組みが厳しければ、あるいは、支配システムにおいて提起される住民からの公害防止要求が厳しければ、そのような制約条件をクリアするような技術が開発される。1970年代の自動車排気ガス規制の飛躍的強化に対して、日本の自動車メーカー各社が、世界に先駆けて低公害車を開発した過程は、そのことを例証している。また1990年代の秋田・山形のミニ新幹線の実現は、予算制約が厳しいという制約条件のもとで、需要に見合ったバランス感覚のある経営システムが構想され、その枠組みの中で技術が具体化した例である（船橋他、2001）。適切な制約条件が、支配システムから経営システムおよび技術システムに対して課されることによって、技術の健全な発展の方向性が定義され、また、技術者集団の潜在力も開花する。「社会的に適切な制約条件」の設定が、事業システムに対して課されることを回避すべきではないし、（経営者や、技術者集団といった）事業システムの担い手は、それを恐れるべきではない。それは、短期的な利益追求

を阻害するかもしれないが、長期的には技術の健全な方向への発展を可能にする。

このような視点から新幹線公害対策の日仏比較をしてみるならば、日本が、大きく差をつけられていることの理由は明白である。公害対策の優劣あるいは格差の理由は、技術力の差異ではない。それは、意志決定過程、計画決定過程の優劣に由来する。フランスには、「公益調査制度」が存在し、それが、複数の公益（高速輸送の便益、環境保全）の両立的達成という課題を社会的に実現する制度的基盤になっている（船橋，1990 a; 1990 b）。そのことがすぐれた設計思想を引き出す根拠になっている。ところが日本の場合、社会制度の不備ゆえに支配システムが「社会的に適切な制約条件」を技術システムに課しておらず、そのことが日本の技術者の潜在的能力を眠らせているとも言えよう。

ここで、より一般化された命題の形で、「個別計画と社会制御システムの関係」を定式化しておこう。現在の日本で頻繁に見られるのは、A2の状況である。

「個別計画と社会制御システムの関係」についての基本命題群

A：社会制御システムの制度的枠組みの優劣は、個別計画の成否を傾向的に規定する。

A1：すぐれた制度的枠組みを有する社会制御システムの中では、個別計画が傾向的に成熟する。

A2：欠陥のある制度的枠組みを有する社会制御システムの中では、個別計画が傾向的に未熟なものとなる。

B：しかし、社会制御システムの制度的枠組みの優劣は、個別計画の成否を完全には規定しない。

B1：優れた制度的枠組みの下でも、個別計画に関与する諸主体に欠陥があれば、問題解決の失敗が生ずる。

B2：欠陥のある制度的枠組みの下でも、個別計画に関与する諸主体がきわめて有能であれば、問題解決の成功が可能となる。

第3節 改革の方向を探るために、基本的考え方として何が大切か

（1）総合的な公益性

では、事業システムの自存化傾向のもとらす諸弊害について、以上のような現状認識に基づいた場合、改革の方向をどのように考えたらよいであろうか。

まず、関連する基礎概念を整理しておきたい。ここで、「公共的」であることは、

橋爪（2000）の言うように、限定されない多数に開かれていること、私的であるとは、限定された（相対的に）少数者にかかわるものであること、と解する。これをふまえて、「公共性」とは「公共的な社会空間が適正に組織化されるために必要な普遍的妥当性を備えた諸条件や諸原理」と定義したい。

複数の人々にとっての共同便益（あるいは共同利益）が公共性を備えているような場合に「公益性」があると言うべきであり、公共性を備えた討論のアリーナが、「公論形成の場」であり、公論形成の場の総体が「公共圏」であり、公共性を備えた規範の探求をなすのが「公共哲学」である、と言えよう。

本来、公共事業は、「総合的な公益性」を備えるような形で計画され、実現されるべきである。現在公共事業として実施されているものは、なんらかの程度において、一定の人々の一定の次元での「共同便益性」に寄与するものであるとは言えよう。だが、大切なことは、特定の閉ざされた集団にとっての「共同便益（または共同利益）」の追求ではなく、普遍妥当性を有する形で「共同便益（共同利益）」が追求されているかどうかである。「総合的な公益性」の実現の具体的姿は、複数の共同便益・共同利益の同時的な実現である。しかし、例えば、現実の整備新幹線建設の場合、「高速輸送の便益性」のみが強調されるあまり、「環境保全」、「財政的健全性」、「地域の日常交通の便益」という三つの共同利益が犠牲になっており、「総合的な公益性」が実現しているとは言えない。

このことを一般化して言えば、次のように言えよう。①共同便益の追求が随伴的受苦を伴う場合、それを放置するならば、総合的な公益性があるとは言えない。②共同便益の追求に過剰な費用がかかり、他の利害を非常に犠牲にするならば、総合的な公益性があるとは言えない。③総合的な公益性の実現のためには、複数の共同便益性のあいだに相剋が生じた場合には、普遍的な妥当性を有する原則によって、総合的な調整がなされなければならない。

（２）「総合的な公益性」を実現するための規範的原則

「総合的な公益性」の実現ということを、「経営システムと支配システムの両義性」という視点から言い換えれば、次の二つの規範的公準が設定される。なおこの二つの規範的公準の導出の根拠づけについては、ロールズ（Rawls, 1971=1979）に示唆を受けつつ、別稿で試みている（船橋, 2004）。

P1 二つの文脈での両立的問題解決の公準：

支配システムの文脈における先鋭な被格差問題あるいは被支配問題と、経営システムの文脈における経営問題を同時に両立的に解決するべきである。

P2 支配システム優先の逐次的順序設定の公準：

二つの文脈での問題解決努力のトレードオフが表れた場合、先鋭な被格差問題の緩和と被支配問題の解決をまず優先するべきであり、そして、そのことを前提的枠組みとして、その課す制約条件の範囲内で、経営問題を解決するべきである。

この規範的原則を価値理念という点から言い直せば、次のようにも表現できる。

P3 事業システムは「道理性」を備えていなければならない。

「道理性」の概念 (concept) とは、社会関係の中でのものごとの処理において、処理のしかたが各人から見てなっとくできる適切さを備えていることである。

P4 より具体的には「道理性」の概念解釈 (conception) を次のように提示することができる。

P4-1 経営システムの文脈においては、手段選択における「合理性」 (rationality) があること。

P4-2 支配システムの文脈においては、政治システムの側面での手続き上の「公正」 (fairness) と、受益と受苦の分配構造の側面での「公平」 (equity) が備わっていること。

このような規範的原則を守ることによって「総合的な公益性」を実現していくための鍵になるのは、「要求の経営課題への転換」と「受苦の費用化」である。「要求の経営課題への転換」とは、人々の要求、とりわけ、被格差・被支配問題の解消の要求が、政治システムを通して表出され、それが、事業システムの（経営システムの側面において）経営課題として設定されることである。経営課題として設定されることにより、それに対して関心と資源が投入され、そこにリンクした要求は充足されるようになる。これとセットになっているのが、「受苦の費用化」である。「受苦の費用化」とは、事業システムの事業活動に伴い周辺の他主体が被る受苦の発生に対して、事前には受苦の防止努力を行い、事後には受苦の補償努力を行うようにし、それに必要な費用を事業システムが負担することである。すなわちそれは、受苦圏にとっての受苦を、事業システムにとっての受苦防止費用、あるいは、受苦補

償費用へと転換することによって、先鋭な格差と受苦を解消することである。

「受苦の費用化」の例を新幹線公害に即して考えてみよう。受苦の費用化とは、受益圏における受益の削減と、それを受苦圏に還流させることによる受苦の相殺によって実現されるが、その具体的方式は、複数あり得る。新幹線公害という受苦を消失させるためには、第1に、減速走行によって、高速輸送の便益性を直接に削減しつつ、騒音・振動を減少させるという方法があるし、第2に、騒音料の徴収によって、受益者たる乗客に経済的負担を求め、それで得られた資源で、緩衝地帯の設置や地下化を実現すると言う方法もありうる（船橋他、1985：78-80頁）。いずれも、「受苦の費用化」を実現する有力な方法である。

では、「要求の経営課題への転換」と「受苦の費用化」を実現する条件は何であろうか。具体的諸事例の示しているのは（船橋他、1985；1988）、その一般的条件は、受苦圏に属する諸主体の側が、事業システムの担い手に対して、政治システムにおいて対抗力（あるいは交換力）を発揮できることである。対抗力が発揮できない場合には、「受苦の費用化」が実現できず、「総合的な公益性」も実現しがたいものとなる。

この対抗力の発揮の仕方にもさまざまな方式があるが、どのような形での発揮が望ましいであろうか。第1に、事前の対抗力の発揮のほうが、事後の発揮よりも受苦の事前防止という点では、望ましい。第2に、「紛争・交渉のコスト」という点から見れば、「暴力行使としての対抗力」よりは、「（非暴力的な）交換力行使としての対抗力」の方が望ましいし、後者よりもさらに、「言論による対抗力」の方がより望ましいと言えよう。

（3）政策決定過程に必要な条件

個々の事業システムが「総合的な公益性の実現」、あるいは、「二つの規範的公準」という政策内容を実現するためには、政策決定過程にどのような条件が必要なのであろうか。

一般的な条件として言えば、事業案に対して、十分な批判的吟味の機会が保証されること、適切な制約条件を設定すること、それによって、事業システムの自存化傾向の諸弊害に歯止めをかけることである。批判があってこそ、適切な制約条件があってこそ、事業は健全なもの、成熟したものになる。批判的吟味とは、「複数の代替案の比較検討に基づく選択」「事業の効果と費用についての認識・予測の正確さ・精密さ」「判断基準の客観化・明確化」を実現することである。

批判の機会を用意するのが、さまざまな「公論形成の場」(arena of public discourse)であり、その集合としての「公共圏」(public sphere)である(Habermas, 1990=1994)。「公論形成の場」とは、社会的な課題・問題に対して、批判性・対等性・開放性を備えた形で持続的な討論がなされるような場である。ところが、日本の公共事業においては、政治的アリーナや政策決定アリーナが「公論形成の場」という質を十分に備えておらず、しばしばその対極としての「密室」において、重要な政策決定がなされているのである。本来、環境アセスメントとは、そのような「公論形成の場」を保証する手続きであったはずである。しかし、日本においては、環境アセスメントによる事業の成熟化効果には、非常に大きな振幅がある。

一般に意志決定過程においては、多数のアリーナが関与する。それらの多数のアリーナをどのように組み合わせた場合に、「総合的な公益性」についての「社会的合意」の形成が、実現しやすくなるのか。ここに社会制御システムにかかわる制度設計の眼目がある。

「事業システムの自存化傾向の諸弊害」と「事業システムの専横」を抑制するためには、①「問題解決原則における超越性」と②「決定権限における超越性」という二つの意味での「超越性」を有する「公論形成の場」(批判的討論のなされるアリーナ)が政策決定手続きの中に、組み込まれている必要がある。「問題解決原則における超越性」とは、個別の利害要求の追求という次元ではなく、それらに対して優先するような次元での「普遍的妥当性を有する問題解決方法」が備えるべき性格である。例えば、生命・健康という価値は、経済的利益の追求に対して、「問題解決原則における超越性」を有するし、国家財政の健全性の維持は、個別事業のための予算獲得要求に対して、「問題解決原則における超越性」を有する。

日本における政策決定過程の欠陥は、「決定権限における超越性」を有するアリーナが、「問題解決原則における超越性・普遍性」になかなか到達せず、個別の利害要求が、批判的吟味を経過せずに、直接的に反映する形で、政策決定内容が左右されることが多いことである。それゆえ、2節で見たような、②事業システムの私的利益の追求、③関連する利害集団の利益の追求、という要因の過剰な介入により、歪められた事業システムが出現してしまう。

そのような欠陥を克服する一つの方式は、権限を有する第三者機関が、「公論形成の場」という性格を有する討論アリーナにおける政策の批判的吟味の過程をつかさどり、そのような討論を通して「問題解決原則における超越性・普遍性」を創出

し、それを最終的な政策決定の基盤としていくような制度的仕組みである。「問題解決原則における超越性・普遍性」が「決定権限の超越性」に結びつくようなアリーナが必要である。このような文脈で見ると、フランスの公益調査制度は高度に示唆的である。公益調査委員会がつかさどる「事業計画の批判的吟味」の過程を通して、「総合的な公益性」を実現するような「普遍的妥当性を有する問題解決方法」が探究・創出されるのである。そこにおいては、説得性・道理性のある主張であれば、それが、大きな権限を有する公益調査委員会の採用するところになり、単なる意見に留まるのではなく、政策決定に影響力を及ぼしうるのである（船橋，1990 a; 1990 b/船橋他，2001）。公益調査制度はその討論の過程を通して、受苦圏の側が（実力行使によってではなく）言論によって、政治システムにおける対抗力を発揮し、「受苦の費用化」を実現する道を提供している。日本においても、科学的知見と言論による道理性の主張が、「問題解決原則における超越性・普遍性」を生みだし、それが「決定権限の超越性」に結びつくことによって、計画決定に反映する仕組みが必要である。

最後に、フランスの公益調査制度について、補足的論点を提示しておこう。フランス的な考え方によれば、ひとつの事業の「公益性」はアプリオリには保証されていない。公益調査の手続きが行われる以前の段階においては、その事業に公益性が存在するかどうかはわからない。多様な利害関係者が、具体的計画の是非について、意見をたたかわし、それらの意見に対して、超越性を備えた公益調査委員会が、「この事業には公益性あり」という判断をして、はじめて、その事業に公益性が備わっていると判断することが可能になるのである。

〈参考文献〉

- 橋爪大三郎，2000「公共性とは何か」『社会学評論』50（4）：19-31。
- 船橋晴俊，1980「協働連関の両義性——経営システムと支配システム」現代社会問題研究会編『現代社会の社会学』川島書店，pp. 209-23.
- 船橋晴俊，1996「社会構想と社会制御」『岩波講座現代社会学 第26巻 社会構想の社会学』岩波書店，pp. 1-24.
- 船橋晴俊・角一典・湯浅陽一・水澤弘光，2001『「政府の失敗」の社会学——整備新幹線建設と旧国鉄長期債務問題』ハーベスト社。
- 船橋晴俊・長谷川公一他，1985『新幹線公害——高速文明の社会問題』有斐閣。
- 船橋晴俊，1990 a「フランスにおける新幹線公害対策——緑地遊歩道とその実現過程（上・

下)』『公害研究』19(4):61-67/20(1):50-54.

船橋晴俊, 1990b「社会制御の三水準——新幹線公害対策の日仏比較を事例として」『社会学評論』41(3):73-87.

船橋晴俊, 2004「社会制御システム論における規範理論の基本問題」船橋編『社会制御システム論にもとづく環境政策の総合的研究』(科学研究費補助金研究成果報告書) pp. 126-144.

船橋晴俊・長谷川公一他, 1988『高速文明の地域問題——東北新幹線の建設・紛争と社会的影響』有斐閣.

Habermas, Jurgen, 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit——Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag. =1994, 細谷貞雄・山田正行訳,『[第2版] 公共性の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探究』未来社.

Rawls, John., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press. =1979, 矢島鈞次監訳,『正義論』, 紀伊國屋書店.

* 付記。本稿は, 2004年5月14日に名古屋市で開催された, JCI 中部支部技術・評価支援機構主催の『公共事業における合意形成プロセスと第三者機関の役割』第1回セミナーにおいて, 筆者が行った基調講演「公共事業における欠陥とその改革の方向——社会計画論の視点より」に, 加筆したものである。